SENATE SÉNAT

CANADA

# CANADIAN ADHERENCE TO THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: IT IS TIME TO PROCEED

Interim Report of the Standing Senate Committee
on
Human Rights


*Chair*
The Honourable Raynell Andreychuk

*Vice-Chair*
The Honourable Landon Pearson



May 2005

105-06565/

## MEMBERSHIP

The Honourable Raynell Andreychuk, Chair

The Honourable Landon Pearson, Vice-Chair

and

The Honourable Senators:

*Jack Austin, P.C. (or William Rompkey, P.C.)
Sharon Carstairs, P.C.
Marisa Ferretti Barth
*Noel A. Kinsella (or Terrance Stratton)
Marjory LeBreton
Rose-Marie Losier-Cool
Donald H. Oliver
Lucie Pépin
Vivienne Poy

*Ex-officio members

In addition, the Honourable Senators George Baker, P.C., Maria Chaput, Ione Christensen, Laurier LaPierre and Jim Munson were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the *Parliamentary Research Service of the Library of Parliament:*
Laura Barnett, Research officer.

Line Gravel
*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 3, 2004:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Oliver:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the First, Second and Third Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

**That the Committee submit its final report to the Senate no later than December 23 2005, and that the Committee retain until January 31, 2006 all powers necessary to publicize its findings.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

**Extract from the *Journals of the Senate of* Wednesday, February 23, 2005:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk that the date of presenting its final report be extended from December 23, 2005 to March 31, 2006 and that the Committee retain until April 30, 2006 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

## TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD ..... 1

I. INTRODUCTION ..... 2

1. The Inter-American Court of Human rights ..... 3

2. Canada's participation at the Inter-American Court ..... 5

3. The situation in Canada since the May 2003 Report ..... 5

II. THE COMMITTEE'S CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS ..... 8

## CHAIR'S FOREWORD

Updating the work done by this Committee in its May 2003 report on Canada's role in the Organization of American States and its adherence to the *American Convention on Human Rights*, this report continues to advance that agenda and to call on the government for action.

It is time that the government recognized the importance of the regional human rights convention and took real steps towards its ratification. Canada has a crucial role to play in the protection and promotion of democracy and human rights throughout the Americas. This role cannot be taken seriously if Canada continues to stand on the sidelines – Canada must lead by example.

Two years have passed and no sign of progress or action of any kind is noted. It is taking too long and has given the public little indication of its progress on this matter. Despite some problematic issues, our May 2003 report indicated that there was widespread public support for ratification among those concerned with the protection of human rights in Canada and abroad. As a result, this current report stands as a call to action for the government, both to create a clear time frame for consultations between the various levels of government, and to widen these consultations to include public input and participation.

With the thirtieth anniversary of the Convention in 2008 on the horizon – now is clearly the time for action.

In closing, I would like to particularly thank Carol Hilling for her valuable assistance and unique professional expertise in the preparation of this report.

Raynell Andreychuk
Chair

## I. INTRODUCTION

In November 2004, the Committee was authorized by the Senate to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. Within this mandate, the Committee continued to study the issue of Canadian adherence to the American Convention on Human Rights.

As a member of the Organization of American States, Canada has ratified three Inter-American human rights treaties: the *Convention on the nationality of Women*, the *Inter-American Convention on the Granting of Political Rights to Women*, and the *Inter-American Convention on the Granting of Civil Rights to Women*. All three Conventions were ratified on October 23, 1991, shortly after Canada joined the OAS. However, there are several other Conventions pertaining to the protection of human rights in the Americas, none of which have been ratified by Canada. In particular, Canada has yet to ratify the main Inter-American human rights treaty: the *American Convention on Human Rights*.

In May, 2003, the Senate Standing Committee on Human Rights presented to the Senate its report "Enhancing Canada's Role in the OAS: Canadian Adherence to the American Convention on Human Rights". In this report, the Committee recommended that the Government of Canada take all necessary action to ratify the American Convention on Human Rights with a view to achieving ratification by July 28, 2008, which will mark the thirtieth anniversary of the entry Into force of the Convention. Two years have gone by since the presentation of the Committee's report to the Senate, but Canada has not yet ratified the Convention.

The Committee has updated the information contained in its 2003 Report in order to ascertain whether any major changes that should be cause for concern have occurred in the Inter-American system for the protection of human rights since May 2003,

particularly with respect to the *American Convention on Human Rights* and the Inter-American Court of Human Rights.[1]

**1. The Inter-American Court of Human rights**

This research revealed that the Inter-American Court of Human Rights continued to strengthen its role within the OAS system for the protection of human rights. The Court issued a number of decisions which further clarify the interpretation of the American Convention on Human Rights and in the process, assist us in understanding the scope and content of what would be Canada's international obligations as a party to the Convention.

In particular, the Court clarified the legal basis of its jurisdiction to monitor compliance with its Orders and Judgments and the States' obligations in this respect. Contrary to the recommendations of such international human rights bodies as the Human Rights Committee of the United Nations and the Inter-American Commission on Human Rights, the decisions of the Court are legally binding. As indicated in the Committee's 2003 report, compliance with the Court's decisions has significantly improved over the years because the Court has taken steps to ensure it.[2]

In the *Baena Ricardo et al. Case (270 workers vs. Panama)*, judgment of November 28, 2003[3], the Court reminded States party to the Convention that their obligations do not end with the Court' decision, they must also ensure the effectiveness of decisions on reparations[4].

The Court's jurisdiction with respect to monitoring compliance with its decisions finds its legal basis in the *American Convention on Human Rights*, the *Statute of the Court* as well

---

[1] *The American Convention on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: An Update since 2003*, annexed hereto.
[2] *Enhancing Canada's Role in the OAS: Canadian Adherence to the American Convention on Human Rights*, Report of the Standing Committee on Human Rights, May 2003, at p. 38.
[3] Series C N° 104.
[4] *Baena Ricardo et al. Case*, paras. 72-83. The term "reparations" used by the Court refers to the remedies granted to the victims of violations.

as the provisions of the *Vienna Convention on the Law of Treaties* concerning the interpretation of international treaties.

Consequently, the Inter-American Court's work does not end with the issuance of a judgment. The Court continues to monitor the implementation of the reparations it has ordered until the State has fully complied. As indicated in the annexed update, the State must report to the Court on the steps taken to comply with the judgment, and the Inter-American Commission as well as the victims may comment on the State's report. If the State has not fully complied with the judgment, the Court issues an order to comply and may provide instructions. The State reports on the Order and again, the Commission and the victims provide the Court with their comments. This procedure is repeated as long as the State has not fully complied with the Court's judgment and orders.[5] In putting such emphasis on the issue of State compliance with its decisions, not only is the Court ensuring the effectiveness of human rights protection, but it is also reinforcing its credibility as the international human rights tribunal for the Americas.

In November 2003, the Court further amended its rules of procedure relating to the appearance of alleged victims independently of the Commission. Whereas originally, the alleged victims were represented by the Inter-American Commission on Human Rights before the Court, since the year 2000 they can choose to be represented by independent counsel, although the application to the Court is still made by the Commission. The Court has clarified the rules of procedure and the time frames. If the alleged victims choose independent representation, their legal counsels must be identified in the Commission's application. The Committee has noted that in virtually all cases heard by the Court, alleged victims had chosen independent representation, which allows them to put forth legal arguments that are not necessarily raised by the Commission. In facilitating access to the Court for people alleging violations of their human rights and allowing them to present their own case, the Inter-American Court is following the lead of the European Court of Human Rights, although the differences in the two systems do not allow direct access to the Inter-American Court for the time being.

---

[5] *Baena Ricardo et al. Case* , paras. 105-109.

In short, this is a serious and respectable court and Canada's credibility as a world leader in human rights protection can only be enhanced by the ratification of the *American Convention on Human Rights* and the recognition of the jurisdiction of the Court.

**2. Canada's participation at the Inter-American Court**

In September 2003, the Court issued an advisory opinion on the *Juridical conditions and Rights of Undocumented Migrants*[6]. The Committee was pleased to find that the Government of Canada intervened to assist the Court in interpreting the principles of equality before the law, non discrimination, and equal protection of the law when applied to the situation of migrant workers who may be in a country illegally. The Committee believes that Canadian experience with respect to the protection of human rights can contribute to strengthen the Inter-American system for the protection of human rights. It was also the opinion of several of the witnesses who appeared before the Committee during its 2002 hearings as well as that of many of the governmental and non-governmental organizations Committee members met when they travelled to the seat of the Court in Costa Rica.[7] However, although Canada's participation in the work of the Court as *amicus curiae* is commendable, it falls short of the role Canada could play as a party to the American Convention that accepts the jurisdiction of the Court in contentious matters.

**3. The situation in Canada since the May 2003 Report**

Two years later, we do not seem to be much closer to ratification of the American Convention, although there are some hopeful signs. On December 16, 2003, the Department of Foreign Affairs and International Trade held a multi-stakeholder meeting

---

[6] Advisory Opinion OC-18/03 of September 17, 2003, requested by the United Mexican States

[7] *Enhancing Canada's Role in the OAS: Canadian Adherence to the American Convention on Human Rights*, Report of the Standing Committee on Human Rights, May 2002, pp. 2, 55-56.

in preparation of the Special Summit of the Americas. According to a document posted on the internet site of the Department, several participants raised the issue of Canadian ratification of the American Convention on Human Rights and then Minister of Foreign Affairs Bill Graham indicated that the Department was "re-examining the different possibilities for signing the Convention":

> Minister Graham mentioned that Canada already contributes greatly to the human rights system. Last year, Canada supported a resolution of the OAS to increase the annual budget allocated to the Inter-American Human Rights Court and Commission. We have also funded a variety of projects, such as the creation of a network of ombudsmen, and we have had an elected member on the Inter-American Judicial Committee since 1992. Therefore, the fact that Canada is not yet party to the Convention is not impeding our leadership on human rights issues. However, Minister Graham agreed that our voice could have more weight if we were party to the Convention.
>
> Currently, the Department is re-examining the different possibilities for signing the Convention, but there is still a large number of caveats and we would need to have five reservations and seven statements of understanding in order to sign and/or ratify. Many of the provisions of the Convention fall under provincial/territorial jurisdiction and there are ongoing consultations with them on this issue. [8]

The Committee is pleased to note that according to this statement, provincial/territorial/federal consultations were taking place in December 2003, although at this time, it is not known whether these consultations are still ongoing. This issue will be looked into further by the Committee.

However, the Committee remains concerned that without a timeframe, and given the secrecy surrounding the federal/provincial/territorial consultation process, the thirtieth anniversary of the Convention will go by and we will be watching from the side lines.

---

[8] Special Summit of the Americas: Multi-stakeholder Meeting, Ottawa, December 16, 2003. http://www.dfait-maeci.gc.ca/latinamerica/outreach-report-dec-16-en.asp

The Committee noted that the document published by the Department of Foreign Affairs and International Trade on its internet site refers to a proposal by the National Association of Women and Law:

> The National Association of Women and Law proposed that a comprehensive dialogue take place with the federal, provincial and territorial governments and interests groups in order to arrive at a solution that would be acceptable for all. In addition, they proposed a conditional statement of understanding, by which Canada's signature of the Convention would become null should the interpretation of some of the language change over time.

Such a dialogue would allow for the government to benefit from the experience of interested organisations that have studied the Convention and have ideas as to how to ratify the Convention while addressing the concerns it raises. For instance, in November 2003 the National Association for Women and the Law published a discussion paper titled *Ratifying the American Convention on Human Rights: The Stakes for Women*[9], which examines the issues of abortion, reproductive health and women's human rights and compares the respective advantages and down sides of interpretative declarations and reservations. It is important to underline that, as indicated in the paper, their discussion is based on a commitment to secure ratification of the Convention:

> [...] the discussion within the Canadian women's movement and other human rights advocacy groups around the desirability of ratifying the ACHR ought to be grounded on the commitment to strengthening the inter-American human rights protection system and securing Canada's ratification of the ACHR.

Other witnesses before the Committee indicated that they would continue to study the areas of concern and look for solutions. Public participation in the consultations and the drafting of any reservation or interpretative statement could be implemented through the Human Rights Program of the Department of Canadian heritage which acts as the Secretariat for the federal/provincial/territorial Continuing Committee of Officials on Human Rights.

---

[9] http://www.nawl.ca/ratifying_am.htm

Finally, the Committee is somewhat concerned about the position of the Department of Foreign Affairs and International Trade which seems to be that there is no consensus in Canada as to ratification:

> Furthermore, there is no consensus among the various interest groups in Canada as to ratification. In particular, the notion of life beginning at conception is problematic for some women's associations and contradicts existing domestic laws on abortion.

In its 2003 report, the Committee indicated that there was wide support for such ratification among Canadian individuals and organisations interested in the protection of human rights. Although witnesses generally felt that some interpretative declarations may be necessary and although the general consensus was that the Convention should not be ratified without a reservation to article 4(1) of the Convention they were in favour of ratification. The issue is not whether Canada should ratify the Convention but rather what steps do we need to take to ensure that we do it in a manner which reflects Canadian value and is compatible with Canadian law.

## II. THE COMMITTEE'S CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

The update of the information contained in the Committee's 2003 report has not revealed any reason for the Committee to withdraw any of the recommendations it made in 2003. If anything, the Inter-American Court of Human Rights has grown stronger and more efficient. We need for the Government to get on with the process of securing provincial and territorial support for ratification of the American Convention on Human Rights. We need for the process to be timely and public.

**Recommendation**

**Further to the recommendations made in its 2003 Report, the Committee recommends that the Government of Canada establish a timeframe for the consultations between the federal provincial and territorial governments and that this time frame be made public.**

The mystery surrounding the work of the federal/provincial/territorial Continuing Committee of Officials on Human Rights deplored by the Committee in 2003 remains unexplained. In short, Canadians are kept in the dark about discussions concerning an international treaty pertaining to the protection of their human rights. They are kept in the dark about discussions concerning provisions of the Convention which raise issues of compatibility with Canadian legislation, such as article 4(1) of the Convention pertaining to the right to life. It has now been fifteen years since Canada became a member of the OAS and as such, came in a position to ratify the American Convention on Human Rights. It may be time for the Government of Canada to seek the assistance of the Canadian public. Many of the interested organisations are already known to various Departments as they are invited to such events as the multi-stakeholder meeting referred to earlier. The Government of Canada is very active in the promotion and implementation of democracy in the Americas. Allowing public participation in the consultation process towards ratification of the American Declaration would be an important step for democracy in Canada.

**Recommendation:**

**The Committee recommends that the consultations and discussions concerning the ratification of the American Convention on Human Rights be expanded so as to include representatives of the Canadian public and Canadian human rights organisations.**

SENATE SÉNAT

CANADA

# ADHÉSION DU CANADA À LA CONVENTION AMÉRICAINE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME : LE TEMPS EST VENU DE PASSER À L'ACTION

Rapport intérimaire du comité sénatorial permanent
des
Droits de la personne

*Présidente*
L'honorable Raynell Andreychuk

*Vice-présidente*
L'honorable Landon Pearson

Mai 2005

## MEMBRES

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Landon Pearson, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

*Jack Austin, C.P. (ou William Rompkey, C.P.)
Sharon Carstairs, C.P.
Marisa Ferretti Barth
*Noël Kinsella (ou Terrance Stratton)
Marjory LeBreton
Rose-Marie Losier-Cool
Donald H. Oliver
Lucie Pépin
Vivienne Poy

*Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs George Baker, C.P., Maria Chaput, Ione Christensen, Laurier LaPierre et Jim Munson étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :*
Laura Barnett, attachée de recherche

Line Gravel
*La greffière du Comité*

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat,* le mercredi 3 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Oliver,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant traits aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours des première, deuxième et troisième sessions de la trente-septième législature soient déférés au Comité; et

**Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 23 décembre 2005, et qu'il conserve jusqu'au 31 janvier 2006 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

**Extrait des *Journaux du Sénat,* le mercredi 23 février 2005 :

L'honorable sénateur Andreychuk, propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 23 décembre 2005 au 31 mars 2006 et qu'il conserve jusqu'au 30 avril 2006 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE ..... 1

I. INTRODUCTION ..... 2

1. Cour interaméricaine des droits de l'homme ..... 3

2. Participation du Canada à la Cour interaméricaine des droits de l'homme ..... 5

3. La situation au Canada depuis le rapport de mai 2003 ..... 5

II. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ..... 8

## AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Mettant à jour les constats que le Comité a faits dans son rapport de mai 2003 sur le rôle du Canada dans l'Organisation des États américains et sur son adhésion à la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, le présent rapport vise aussi à faire progresser ce dossier et à demander au gouvernement de passer à l'action.

Il est temps que le gouvernement reconnaisse l'importance de cette convention régionale sur les droits de la personne et prenne des mesures tangibles pour la ratifier. Le Canada a un rôle crucial à jouer dans la protection et la promotion de la démocratie et des droits de la personne dans les Amériques, un rôle qui ne saurait être pris au sérieux si le Canada continue d'atermoyer. Le Canada doit prêcher par l'exemple.

Après deux ans, on ne remarque pas le moindre signe de progrès ou d'action. Le gouvernement met trop de temps à agir et donne au public peu de raisons de croire que le dossier progresse. Notre rapport de mai 2003 signalait que malgré quelques difficultés, la majorité des Canadiens tenaient à ce que cette convention soit ratifiée par tous ceux qui tiennent à la protection des droits de la personne au Canada et à l'étranger. Par le présent rapport, le Comité appelle donc le gouvernement à prendre des mesures afin de se fixer un délai ferme pour consulter les gouvernements aux divers niveaux et pour étendre ces consultations à l'ensemble du public canadien.

Comme la Convention aura trente ans en 2008 et que cet anniversaire arrive vite, il faut absolument agir sans plus tarder.

En terminant, je tiens à remercier tout particulièrement Carol Hilling pour l'aide inestimable et les connaissances professionnelles uniques dont le Comité a grandement bénéficié dans la préparation de ce rapport.

*La présidente*

Raynell Andreychuk

## I. INTRODUCTION

En novembre 2004, le Comité a reçu du Sénat la permission d'étudier des questions relatives aux droits de la personne et, entre autres, d'examiner l'appareil gouvernemental chargé d'assurer le respect des obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne. Conformément à ce mandat, le Comité a continué d'examiner la question de l'adhésion du Canada à la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (CADH).

En tant que membre de l'Organisation des États américains (OEA), le Canada est signataire de trois traités interaméricains relatifs aux droits de la personne : la *Convention sur la nationalité de la femme*, la *Convention interaméricaine sur la concession des droits politiques à la femme* et la *Convention interaméricaine sur la concession des droits civils à la femme*. Les trois traités ont été ratifiés le 23 octobre 1991, peu de temps après que le Canada s'est joint à l'OEA. Cependant, le Canada n'a pas encore ratifié les conventions visant à protéger les droits de la personne dans les Amériques, dont la plus importante est la CADH.

En mai 2003, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a présenté un rapport au Sénat intitulé *Améliorer le rôle du Canada dans l'OEA : L'adhésion du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme*. Dans ce rapport, le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne toutes les mesures nécessaires pour ratifier la CADH au plus tard le 28 juillet 2008, date du 30e anniversaire de l'entrée en vigueur de la convention. Deux ans se sont écoulés depuis la sortie du rapport et le Canada n'a toujours pas ratifié la *CADH*.

Le Comité a mis à jour l'information contenue dans ce premier rapport afin de déterminer si des changements majeurs sont survenus dans le système interaméricain de protection

des droits de la personne depuis mai 2003, surtout en ce qui concerne la CADH et la Cour interaméricaine des droits de l'homme[1].

## 1. Cour interaméricaine des droits de l'homme

L'étude du Comité a révélé que la Cour interaméricaine des droits de l'homme continue de consolider son rôle au sein du système de protection des droits de la personne de l'OEA. La Cour a rendu un certain nombre de décisions qui clarifient l'interprétation de la CADH et nous aident à comprendre la portée et la nature des obligations internationales qui incomberaient au Canada s'il ratifiait cette dernière.

Plus particulièrement, la Cour a clarifié les fondements juridiques de sa compétence pour surveiller l'exécution de ses ordonnances et jugements par les États. Contrairement aux recommandations d'organismes internationaux de promotion des droits de la personne comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et la Commission interaméricaine des droits de l'homme, les décisions de la Cour sont juridiquement contraignantes. Comme le Comité l'a indiqué dans son rapport de 2003, les États en sont venus, au fil des ans, à respecter davantage les décisions de la Cour, parce qu'elle a pris des mesures à cette fin[2].

Dans la décision *Baena Ricardo et al. Case* (*270 workers vs. Panama)*, rendue le 28 novembre 2003[3], la Cour a rappelé aux États parties à la CADH qu'ils ne devaient pas seulement respecter ses décisions, mais aussi s'assurer de l'efficacité des réparations ordonnées[4].

---

[1] *La Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme — Compte rendu depuis mai 2003* (en annexe).

[2] *Améliorer le rôle du Canada dans l'OEA : L'adhésion du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, mai 2003, p. 38.

[3] Série C N° 104.

[4] *Baena Ricardo et al. Case*, par. 72-83. Le terme « réparations » utilisé par la Cour désigne les remèdes accordés aux victimes de violations.

La compétence de la Cour pour surveiller l'exécution de ses décisions trouve son fondement juridique dans la CADH, le *Statut de la Cour* et les dispositions de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* qui portent sur l'interprétation des traités internationaux.

Le travail de la Cour ne consiste pas seulement à rendre des décisions, mais aussi à assurer leur pleine exécution par les États. Comme l'explique la mise à jour annexée au présent document, l'État doit faire rapport à la Cour sur les mesures prises pour exécuter le jugement; la Commission interaméricaine et la victime peuvent commenter le rapport de l'État. Si l'État ne s'est pas entièrement conformé au jugement, la Cour rend une ordonnance d'exécution pouvant s'accompagner d'instructions. L'État est tenu de faire rapport sur l'exécution de l'ordonnance cette fois et, ici encore, la Commission et la victime peuvent faire part de leurs commentaires à la Cour. Ce processus se répète tant que l'État n'a pas complètement exécuté la décision et les ordonnances de la Cour[5]. En insistant ainsi, la Cour ne fait pas que protéger les droits de la personne, mais renforce aussi sa crédibilité dans le rôle de tribunal international des droits de la personne pour les Amériques.

En novembre 2003, la Cour a modifié ses règles de procédure pour permettre aux victimes présumées de comparaître indépendamment de la Commission. Ainsi, depuis 2000, les victimes présumées peuvent opter pour un avocat indépendant, mais c'est encore la Commission qui doit présenter la demande à la Cour. Les règles de procédure et les délais ont été clarifiés. Si la victime présumée choisit un avocat indépendant, le nom de ce dernier doit figurer dans la demande de la Commission. Le Comité a constaté que les victimes présumées choisissent presque toujours un avocat indépendant, ce qui leur permet d'avancer des arguments juridiques qui ne sont pas nécessairement soulevés par la Commission. En se rendant plus accessible aux présumées victimes et en leur permettant de présenter leurs propres arguments, la Cour emboîte le pas à la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, les différences entre les deux systèmes ne permettent pas un accès direct à la Cour interaméricaine pour le moment.

---

[5] *Baena Ricardo et al. Case*, par. 105-109.

Bref, la Cour interaméricaine est un tribunal sérieux et responsable. En ratifiant la CADH et en reconnaissant la compétence de la Cour, le Canada ne peut que rehausser sa crédibilité dans le rôle de chef de file en matière de protection des droits de la personne.

## 2. Participation du Canada à la Cour interaméricaine des droits de l'homme

En septembre 2003, la Cour a émis une opinion consultative sur la condition juridique et les droits des immigrants sans papiers[6]. Le Comité s'est réjoui d'apprendre que le gouvernement du Canada est intervenu pour aider la Cour à interpréter les principes d'égalité devant la loi, de non-discrimination et de protection égale de la loi dans le contexte des travailleurs étrangers soupçonnés de présence illégale au pays. Le Comité croit que l'expérience du Canada au chapitre de la protection des droits de la personne peut contribuer à renforcer le système interaméricain. C'est aussi l'avis de plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité lors des audiences de 2002, ainsi que de nombreux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux que le Comité a rencontrés lors de son voyage au siège de la Cour, au Costa Rica[7]. Mais aussi louable soit-elle, la contribution du Canada à titre d'intervenant en « ami de la cour » représente bien peu comparativement au rôle qu'il pourrait assumer s'il était partie à la CADH et reconnaissait la compétence de la Cour pour entendre des litiges.

## 3. La situation au Canada depuis le rapport de mai 2003

Deux ans après le dépôt du rapport, le Canada ne s'est toujours pas décidé à ratifier la CADH. Il y a toutefois certains signes encourageants. Le 16 décembre 2003, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a tenu une réunion multisectorielle

---

[6] Opinion consultative OC-18/03, 17 septembre 2003, demandée par les États-Unis du Mexique.

[7] *Améliorer le rôle du Canada dans l'OEA : L'adhésion du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme*, rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, mai 2003, p. 55-56.

en prévision du Sommet extraordinaire des Amériques. Selon un document publié sur le site Web du Ministère, plusieurs des participants à cette réunion ont parlé de la ratification de la CADH par le Canada. Le ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, a indiqué que le Ministère examinait les différentes possibilités à cet égard :

> Le ministre Graham note que le Canada contribue déjà beaucoup à ce système. L'année dernière, nous avons appuyé une résolution de l'OEA visant à majorer le budget annuel attribué à la Cour et à la Commission interaméricaines des droits de l'homme. Nous avons également financé différents projets, comme la création d'un réseau d'ombudsmans, et avons été élus pour siéger au Comité juridique interaméricain. Par conséquent, le fait que le Canada n'ait pas encore adhéré à la Convention ne nous empêche pas de faire preuve de leadership à cet égard. Le ministre Graham admet cependant que nous pourrions être plus influents en ratifiant la Convention.
>
> Le Ministère examine actuellement différentes possibilités à cet égard, mais il y a encore de nombreux points litigieux : pour signer et ratifier la Convention, nous aurions à formuler cinq réserves et à faire sept déclarations officielles. Comme beaucoup des dispositions relèvent de la compétence provinciale, des consultations ont actuellement lieu [8].

D'après cette déclaration, des consultations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires avaient débuté en décembre 2003, mais le Comité ignore si celles-ci se poursuivent toujours. Le Comité se penchera sur cette question plus en profondeur.

Quoi qu'il en soit, étant donné le mystère qui entoure le processus de consultation fédéral-provincial-territorial, le Comité craint que si aucun échéancier n'est établi, le 30e anniversaire de la CADH ne passe sans que nous soyons de la parade.

Le Comité a remarqué qu'il était également question, dans le document du Ministère, d'une proposition de l'Association nationale de la femme et du droit :

---

[8] Sommet extraordinaire des Amériques : Réunion multisectorielle, Ottawa, le 16 décembre 2003. http://www.dfait-maeci.gc.ca/latinamerica/outreach-report-dec-16-fr.asp

> L'Association nationale de la femme et du droit a proposé qu'un vrai dialogue ait lieu entre les autorités fédérales, les provinces, les territoires et les groupes intéressés pour en arriver à une solution acceptable pour tous. Ces groupes préconisent aussi de faire une déclaration conditionnelle qui annulerait la signature de la Convention par le Canada si l'interprétation de certaines dispositions changeait avec le temps.

Une telle forme de dialogue permettrait au gouvernement de tirer profit de l'expérience de nombreux organismes qui, ayant étudié la CADH, souhaitent proposer des formules d'adhésion qui tiennent compte des diverses préoccupations qu'elle suscite. Par exemple, en novembre 2003, l'Association nationale de la femme et du droit a publié un document de travail intitulé *Ratifier la Convention américaine des droits de l'Homme : les enjeux pour les femmes*[9], qui traite de questions comme l'avortement, la santé reproductive et les droits fondamentaux des femmes, et compare les avantages et inconvénients des réserves et des déclarations interprétatives. Il importe de souligner que, comme le précise le document, les discussions à ce chapitre reposent sur un engagement en faveur de la ratification de la CADH.

> [...] la discussion au Canada et au Québec relativement à l'opportunité de ratifier la CADH doit avoir lieu au sein du mouvement des femmes et avec d'autres groupes de défense des droits de la personne en fonction d'un engagement de principe en faveur du renforcement du système interaméricain de protection des droits humains et de la ratification par le Canada de la Convention américaine des droits de l'Homme.

D'autres témoins ont laissé savoir au Comité qu'ils continueraient d'examiner les préoccupations suscitées par la CADH et tenteraient de leur trouver des solutions. La participation de la population aux consultations et à la rédaction des réserves et des déclarations d'interprétation, le cas échéant, pourrait s'effectuer par l'intermédiaire du Programme des droits de la personne de Patrimoine canadien, qui tient lieu de secrétariat au Comité fédéral-provincial-territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne.

---

[9] http://www.anfd.ca/ratifier_am.htm

Enfin, le Comité s'inquiète un peu de la position du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, qui ne semble pas croire que la ratification de la CADH fasse consensus au Canada :

> De plus, les différents groupes intéressés du Canada ne s'entendent pas sur cette question. En particulier, la notion de la vie dès la conception pose des problèmes pour quelques associations de femmes et contredit les lois canadiennes sur l'avortement.

Dans le rapport du Comité de 2003, on peut lire que la ratification de la CADH jouit d'un vaste appui chez les Canadiens et les organismes qui s'intéressent aux questions relatives aux droits de la personne. Parmi les témoins entendus, certains croyaient qu'il faudrait inclure des déclarations interprétatives et la plupart, qu'il faudrait absolument émettre une réserve à l'égard du paragraphe 4(1), mais tous étaient en faveur de la ratification. La question n'est pas de savoir si le Canada devrait ratifier la CADH, mais plutôt comment il parviendra à la ratifier sans compromettre ses valeurs et ses lois.

## II. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mise à jour de l'information contenue dans le rapport de 2003 n'a fourni aucune raison au Comité de retirer des recommandations faites en 2003. S'il y a eu un changement, c'est que la Cour interaméricaine des droits de l'homme est plus solide et efficace aujourd'hui qu'elle ne l'était alors. Le gouvernement doit faire le nécessaire pour obtenir l'appui des provinces et des territoires en vue de ratifier la CADH. Le processus pour y parvenir doit être rapide et ouvert au public.

**Recommandation**

**Pour faire suite aux recommandations de son rapport de 2003, le Comité recommande que le gouvernement du Canada établisse un échéancier pour les consultations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, et que cet échéancier soit rendu public.**

En 2003, le Comité déplorait le mystère entourant les travaux du Comité fédéral-provincial-territorial des fonctionnaires chargés des droits de la personne. Or ce mystère demeure toujours inexpliqué. En somme, les Canadiens sont maintenus dans l'obscurité en ce qui concerne un traité international relatif à la protection des droits de la personne. Ils ne savent rien des discussions sur les dispositions de la CADH qui posent problème en raison de leur incompatibilité avec les lois canadiennes, comme le paragraphe 4(1), qui porte sur le droit à la vie. Cela fait maintenant 15 ans que le Canada est membre de l'OEA et qu'à ce titre, il a la possibilité de ratifier la CADH. Le temps est peut-être venu de solliciter l'avis des Canadiens sur cette question. Beaucoup d'organismes intéressés sont déjà connus de ministères, puisqu'ils ont participé à diverses activités comme la réunion multisectorielle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le gouvernement du Canada assume un rôle très actif dans la promotion et l'instauration de la démocratie au sein des Amériques. En ouvrant le processus de consultation à la population, il réaffirmerait son engagement envers la démocratie au Canada.

**Recommandation :**

**Le Comité recommande que les consultations sur la ratification de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* soient ouvertes au public et aux organismes de promotion des droits de la personne.**